

Sentencia C-1150/03

FUNCION ADMINISTRATIVA-Delegación y desconcentración/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones de inspección y vigilancia en otros entes estatales

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Atribución de funciones administrativas a particulares

La Carta prevé formas de descentralización por colaboración pues los particulares pueden, dentro de ciertas condiciones, cumplir funciones administrativas (CP art. 210). Sin embargo, como esta Corte lo ha indicado, no sólo no toda función administrativa puede ser delegada a particulares sino que además la ley debe precisar con claridad el régimen de esos particulares que están investidos de esas funciones

FUNCION ADMINISTRATIVA POR PARTICULARES-Límites

Esta Corte ha señalado que uno de los límites para la atribución de funciones administrativas a los particulares es la “imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”. Ahora bien, si la Constitución atribuye al Presidente el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de ciertas actividades es por cuanto considera que las actividades, a pesar de que pueden ser desarrolladas por particulares, deben estar sometidas, por su trascendencia, a una vigilancia estatal, desarrollada por el propio Gobierno. En esas circunstancias, si se permitiera que esa función presidencial de inspección, vigilancia y control fuera atribuida a un particular, entonces la competencia presidencial quedaría vaciada de contenido, puesto que las actividades de los particulares estarían sometidas al control, inspección y vigilancia de otro particular, cuando la Carta atribuyó esas funciones a la máxima autoridad administrativa. Esto significa entonces que esas funciones de inspección, vigilancia y control son estatales, y no pueden ser delegadas en un particular.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Imposibilidad de delegar la función de inspección, vigilancia y control de ciertas actividades en particulares

DEFENSOR DEL CLIENTE DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA-En todos sus cometidos y funciones es un particular/DEFENSOR DEL CLIENTE DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Facultad esencial es distinta a la inspección y vigilancia/DEFENSOR DEL CLIENTE DE LAS ENTIDADES VIGILADAS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Función

La ley lo define como un ente independiente de los organismos de administración de las entidades vigiladas, es nombrado y financiado por ellas. Así lo dice claramente el inciso final del numeral 4.2, que establece que corresponde “a la asamblea general de socios o de asociados de las instituciones vigiladas la designación del defensor del cliente. En la misma sesión en que sea designado deberá incluirse la información relativa a las apropiaciones previstas para el suministro de recursos humanos y técnicos destinados al desempeño de las funciones a él asignadas”. Igualmente, la facultad esencial del defensor del cliente (resolver quejas individuales) es, para todos los efectos, distinta a la de inspección y vigilancia, pues no tiene la competencia expresa para imponer sanciones ni para declarar responsabilidad administrativa. Por el contrario, su función se restringe a la de ser el vocero de los usuarios ante las entidades vigiladas y a la de conocer y resolver las quejas relacionadas con la prestación de los servicios.

DEFENSOR DEL CLIENTE-Alcance de la figura

DEFENSOR DEL CLIENTE-Prohibición para desempeñar funciones administrativas

DEFENSOR DEL CLIENTE-Concepto, origen, financiación y funciones

DEFENSOR DEL CLIENTE-Propósito del legislador

El propósito del legislador es que dicho defensor sea un particular elegido, nombrado y financiado por las mismas entidades vigiladas. Luego, no es posible admitir que a partir de una dudosa interpretación extensiva de sus competencias, se pueda calificar como un particular con funciones públicas, como un particular que desarrolla funciones típicamente administrativas o como un particular que desarrolla una competencia paralela a la de la Superintendencia Bancaria, como entidad encargada de llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia.

DEFENSOR DEL CLIENTE-Facultades/DEFENSOR DEL CLIENTE-Competencia restringida

DEFENSOR DEL CLIENTE-Funciones de mediación

DEFENSOR DEL CLIENTE-Decisiones son elementos de juicio

DEFENSOR DEL CLIENTE-Actuación no implica que la Superintendencia pueda pretermittir etapas administrativas o actuaciones ordenadas por ley

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Funciones no dependen de la actuación del cliente o de la comparecencia al defensor de cada entidad

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Imposibilidad de subordinar su competencia a una actuación previa del defensor del cliente

DEFENSOR DEL CLIENTE-Competencia

DEFENSOR DEL CLIENTE-Prohibiciones

El Defensor del Cliente no puede ser visto como coadministrador ni como coejecutor del gasto en las entidades vigiladas. Si el defensor debe limitar su actuación a las facultades que le ha otorgado la ley, mal podría interferir en el curso normal de una entidad vigilada a través de determinaciones de carácter administrativo o presupuestal que no son de su competencia. El defensor no puede entonces establecer directrices en ese aspecto pues estaría invadiendo un campo que le está vedado. Además, el defensor del cliente debe actuar con la razonabilidad pertinente para cada caso. Tratándose de entidades oficiales intervenidas, es obvio que todo lo que ocurra en ellas se mueve dentro de un marco sujeto a la legalidad, delimitado por procedimientos y términos específicos y por tanto las solicitudes y actuaciones del defensor deberán acoplarse a esta situación. Así, el defensor no puede desconocer los términos y procedimientos establecidos por la ley para la administración, pues tales mandatos son perentorios y la buena marcha de la entidad o sus políticas no pueden verse modificadas por el defensor, ya que no se trata de un coadministrador.

DEFENSOR DEL CLIENTE-Naturaleza eminentemente privada

DEFENSOR DEL CLIENTE-Funciones restringidas

DEFENSOR DEL CLIENTE-Pronunciamientos carentes de fuerza vinculante

DEFENSOR DEL CLIENTE-No es coadministrador de la entidad ni coejecutor del gasto

DERECHO DE PETICIÓN-No es absoluto/DERECHO DE PETICIÓN-No es subsidiario

NORMA ACUSADA-Requisito de procedibilidad desconoce la naturaleza del derecho de petición y la coarta de manera desproporcionada

DERECHO DE PETICION-Fundamento constitucional/SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Funciones

CONSTITUCION POLITICA VIGENTE-Prohibición expresa para que las facultades de inspección y vigilancia en cabeza del Presidente de la República sean atribuidas a particulares

DEFENSOR DEL CLIENTE-Inexistencia de nexo entre la función que desempeña y la función de inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria

NORMA ACUSADA-Finalidad no es suficiente para limitar ejercicio del derecho de petición

NORMA ACUSADA-Inexequibilidad del requisito de procedibilidad

Referencia: expediente D-4574

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 (parcial), de la Ley 795 de 2003, “Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Diego Marín Charris

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D. C., dos (02) de diciembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha

proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Marin Charris demanda parcialmente el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que modifica el ordinal 4º del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.064 del 15 de enero de 2003, y se subraya lo demandado:

“LEY 795 de 2003”

Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

(....)

ARTÍCULO 24. Modifícase el numeral 4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

“4. Debida prestación del servicio y protección al consumidor.

4.1 Deber general. Las instituciones sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, en cuanto desarrollan actividades de interés público, deberán emplear la debida diligencia en la prestación de los servicios a sus clientes a fin de que estos reciban la atención debida en el

desarrollo de las relaciones contractuales que se establezcan con aquellas y, en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones.

Igualmente, en la celebración de las operaciones propias de su objeto dichas instituciones deberán abstenerse de convenir cláusulas que por su carácter exorbitante puedan afectar el equilibrio del contrato o dar lugar a un abuso de posición dominante.

4.2 Defensor del cliente. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberán contar con un defensor del cliente, cuya función será la de ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios.

El defensor del cliente de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberá ser independiente de los organismos de administración de las mismas entidades y no podrá desempeñar en ellas función distinta a la aquí prevista.

Dentro de los parámetros establecidos en este numeral el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general señalará las reglas a las cuales deberá sujetarse la actividad del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

4.3 Procedimiento para el conocimiento de las quejas. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer, el cliente o usuario deberá presentar su reclamación al defensor, quien deberá pronunciarse sobre ella en un término que en ningún caso podrá ser superior a quince (15) días hábiles, contados desde el momento en que cuente con todos los documentos necesarios para resolver la queja.

Lo establecido en el inciso anterior se entiende sin perjuicio de las acciones judiciales que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas instituciones vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que en interés general colectivo se presenten ante la Superintendencia Bancaria.

4.4 Sanciones. El incumplimiento de las obligaciones a cargo del defensor del cliente será sancionado por la Superintendencia Bancaria en la forma prevista en la Parte Séptima del

presente Estatuto. En los términos de dichas disposiciones las instituciones vigiladas podrán ser sancionadas por no designar al defensor del cliente, por no efectuar las apropiaciones necesarias para el suministro de los recursos humanos y técnicos que requiera su adecuado desempeño o por no proveer la información que necesite en ejercicio de sus funciones. El defensor del cliente podrá ser sancionado por el incumplimiento de las obligaciones que le son propias.

PARÁGRAFO. El defensor del cliente podrá desempeñar su función simultáneamente en varias instituciones vigiladas. Se excluye de la obligación de contar con un defensor del cliente a los bancos de redescuento.”

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones acusadas violan los artículos 6º, 13, 15, 23, 74, 152, 158, 189 numerales 24 y 25, 209, 210, y 211 de la Constitución.

Sostiene el demandante que las normas impugnadas están desconcentrando y delegando funciones administrativas a cargo del Presidente de la República en un particular: el defensor del cliente financiero. Según su parecer, el Presidente ejerce sus funciones de vigilancia e inspección sobre las entidades bancarias a través de la Superintendencia Bancaria en la cual la Ley 35 de 1993 desconcentró tal actividad. Así es como resalta el carácter técnico de la Superintendencia Bancaria y estima que la Superintendencia cumple su funciones en calidad de delegada del Presidente quien obra como suprema autoridad administrativa. Apoya lo anteriormente expuesto en un extenso recuento de jurisprudencias emitidas por esta Corte en torno a las particularidades que poseen las figuras de la delegación y la desconcentración, en especial la Sentencia C 496 de 1998.

Del cotejo que realiza el actor entre las normas constitucionales y el sentido, que a su juicio, se desprende de las sentencias de esta Corte que analiza, colige que corresponde al Congreso determinar las labores de inspección, vigilancia y control sobre las actividades señaladas en el artículo 189 numerales 24 y 25, y que es al Presidente a quien corresponde llevarlas a la práctica por ser éstas, funciones administrativas. Por otra parte, el Congreso ha dispuesto la desconcentración y delegaciones de las funciones ya mencionadas en las superintendencias bajo supervisión y control presidencial. Tales funciones concluye- son entonces privativas de las superintendencias.

Concreta su cargo afirmando que es contrario a la Constitución que la norma demandada haya trasladado a un particular la función administrativa de control, vigilancia e inspección, aun si dicho traslado es parcial. Del tenor del texto demandado se desprende, continua el demandante, que al haberle atribuido a un particular, – defensor del cliente- la competencia para conocer y resolver las quejas y peticiones de los usuarios del sistema financiero, como requisito previo para acudir a la Superintendencia Bancaria, se le traslada a un particular una de las funciones del Presidente en materia de control y vigilancia de las entidades financieras, delegada en la Superintendencia. Concluye el actor que la delegación y desconcentración de funciones administrativas debe hacerse dentro del propio Estado, pues la delegación a particulares no es una posibilidad contemplada por la Constitución.

Señala también que las normas acusadas violan la unidad de materia por cuanto la ley de la cual hacen parte fue expedida para modificar disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero, y no para regular la actividad financiera o para desconcentrar o delegar competencias de la Administración Pública en un particular.

De otro lado, el actor considera que los apartes acusados vulneran el derecho de petición al establecer un requisito de procedibilidad para poder acudir ante la Superintendencia Bancaria, consistente en la necesidad de acudir previamente ante el defensor del cliente de la entidad, y sólo una vez agotado el trámite puede el particular solicitar la protección de la superintendencia. Este requisito, según su parecer, restringe el derecho de petición, toda vez que las quejas no son otra cosa que un derecho de petición elevado ante el organismo de control, para que éste establezca si la entidad, en un caso determinado, obró conforme las disposiciones legales. Directamente ligado a lo anterior, el demandante añade que la regulación de los derechos fundamentales, como el derecho de petición, sólo es posible a través de una ley estatutaria, y en este caso, la disposición demandada es una ley ordinaria, por lo cual también desconoce la reserva de ley estatutaria.

Finalmente, según el demandante, los apartes acusados vulneran la igualdad pues establecen que el usuario del servicio bancario no puede, como los usuarios de los demás servicios públicos, acudir directamente ante una autoridad como la superintendencia para obtener una pronta resolución de sus quejas y reclamos, ya que está obligado a presentar previamente la queja ante la defensoría del cliente financiero, para posteriormente, poder recurrir legítimamente ante la superintendencia. Además, considera el actor, como la figura

del defensor del cliente opera exclusivamente para los “establecimientos de crédito”, la norma acusada crea una desigualdad entre estos establecimientos y los intervinientes en otras actividades económicas, pues aunque éstos no sean agentes financieros, sí desarrollan actividades de prestación de servicios públicos. Estos últimos cargos los sustenta transcribiendo apartes de la sentencia C 042 de 2003 que, según su parecer, apoyan su visión de la configuración de la discriminación.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino para defender la constitucionalidad de los apartes demandados.

Inicia señalando la interviniente el ámbito global bajo el cual se desarrolló la figura del defensor del cliente, como canal directo entre la entidad financiera y sus usuarios, y señala que se trata de un mecanismo creado para resolver con mayor celeridad los conflictos originados en desarrollo de la relación contractual. Continúa afirmando como en el ámbito financiero se ha generalizado el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, toda vez que se muestran más ágiles que la justicia ordinaria, y representan soluciones que no desgastan el aparato judicial. La ciudadana considera entonces que el mecanismo del defensor del cliente y su obligatoriedad como trámite de previo a la interposición de quejas ante la superintendencia cumple con la exigencia de celeridad para ambas partes de la relación contractual. Por demás, afirma la interviniente, el mismo marco constitucional faculta al legislador para reglamentar el ejercicio de los derechos fundamentales ante organizaciones privadas para garantizarlos. A continuación cita abundante jurisprudencia de esta corporación a propósito del derecho ciudadano a obtener respuesta ante entidades privadas y sobre las características de la actividad bancaria como servicio público. Concluye entonces que el procedimiento demandado se ajusta a las previsiones de la Carta, y no constituye restricción alguna al derecho de petición, por lo que no debía tampoco ser tramitada como ley estatutaria.

Para la delegada del Ministerio, en lo que hace referencia a la posibilidad de otorgar atribuciones a particulares para impartir justicia, trae a colación apartes de la sentencia C

672 de 1999, en particular acerca de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la forma como estos cumplen con los presupuestos constitucionales de administración de justicia.

Por último, la ciudadana solicita a la Corte que se declare inhibida para conocer sobre el cargo dirigido contra el numeral 4.4 debido a que el demandante se funda en una interpretación errada de su alcance, al afirmar que el Legislador ha facultado al defensor del cliente para levantar la reserva bancaria, lo cual no es cierto.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Juan Manuel López León, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene para defender la constitucionalidad de las normas demandadas.

Comienza su exposición recordando el sentido, objeto, alcance, y pertinencia de la figura del defensor del cliente, lo cual lo lleva a argumentar que las facultades de supervisión que atañen al Presidente a través de la superintendencia Bancaria no han sido trasladadas o delegadas al defensor del cliente. Este, afirma el ciudadano, es tan solo una instancia privada, previa al trámite administrativo, que busca una solución expedita. Por demás, el defensor del cliente no suple a la superintendencia en el cumplimiento de sus funciones pues, la Superintendencia entra a cumplir su función en el momento en el que le presentan una queja y no antes. Así es como la oficina de defensa del cliente es apenas un mecanismo previo de resolución de conflictos que se adelanta “por un particular independiente vinculado a la entidad”.

De otro lado, el interviniente considera que las normas acusadas no violan el derecho de petición al crear un procedimiento previo y obligatorio antes de que el particular acuda ante la Superintendencia Bancaria. Según su parecer, se está en presencia de una acción en la cual el derecho de petición se ejerce “preventivamente”, toda vez que el defensor del cliente es la persona mas idónea para conocer de la solución a la queja del usuario. Si ello es así, sostiene el interviniente, el derecho de petición respondido por el defensor del cliente logra una mayor eficacia en la atención de un derecho constitucional y una mayor economía en la función pública.

Continúa su exposición señalando como esta Corte ha indicado que el trámite de una ley estatutaria sólo es necesario cuando el objeto de la misma es el desarrollo del núcleo esencial de un derecho fundamental, y a su juicio, ello no ocurre en el caso de la norma sub examine.

El ciudadano estima que la reserva bancaria no puede entenderse como el derecho al silencio pleno, por lo que considera que es infundado el cargo sobre violación de la intimidad debido a la solicitud de información requerida por el del defensor del cliente en el curso de sus procedimientos. Según su parecer, la reserva bancaria se expresa en el celo de la entidad con la información que le ha sido confiada y en su obligación de no ser infidente con dicha información. Por ello considera el interviniente que no puede oponerse la reserva bancaria cuando la información es requerida para solucionar un trámite iniciado por el propio usuario.

Finaliza el ciudadano su intervención argumentando que, contrario a lo sostenido en la demanda, la disposición acusada no es discriminatoria, para lo cual se funda en la transcripción de un amplio aparte de la sentencia C-337 de 1997 sobre el test de razonabilidad.

3. Intervención de la Superintendencia Bancaria.

La ciudadana Constanza Claudia Caycedo Gutiérrez, actuando como apoderada de la Superintendencia Bancaria, interviene para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

La ciudadana comienza por examinar la viabilidad de establecer la institución del defensor del cliente por una ley ordinaria o si, por tratarse de una materia financiera, aseguradora o bursátil, era necesaria una ley marco especial. Tras una reflexión en torno a la naturaleza jurídica de las normas que pueden modificar el marco jurídico de la actividad financiera, en la cual resalta la libertad de configuración legislativa que posee el Congreso, la interviniente concluye que la ley marco previa ha definido la intervención del Estado en la definición de un régimen financiero. Este examen le permite también desestimar el cargo por violación de la regla de unidad de materia, pues considera que la ley acusada cumple con los objetivos de una ley marco, en tanto racionaliza y tecnifica el proceso normativo.

En cuanto a la cuestión atinente a la desconcentración y delegación de funciones, la ciudadana argumenta que la participación de los particulares en la función administrativa es posible en los términos de la descentralización por colaboración y al tenor de lo dispuesto en los artículos 123, 209, 210 de la Carta. En apoyo de su posición transcribe un amplio fragmento de la sentencia C-866 de 1999.

Acto seguido, plantea la Superintendencia las diferencias entre las funciones asignadas a la Superintendencia Bancaria y al defensor del cliente. Entre ellas resalta, el hecho de que el defensor del cliente conocerá de “las quejas con el propósito de resolverlas y no con el de definir responsabilidades administrativas”. Así mismo el defensor ha de pronunciarse en torno a las discrepancias originadas en el desarrollo de las relaciones contractuales, pero no tiene facultad para establecer responsabilidades o imponer sanciones. Por otra parte, agrega la ciudadana, la Superintendencia no tiene entre sus funciones pronunciarse en torno al cumplimiento de las relaciones contractuales de las entidades vigiladas. La interviniente apoya su tesis con una referencia a la sentencia de 5 de marzo de 1999 de la sección cuarta del Consejo de Estado, y concluye que si bien la Superintendencia Bancaria y el defensor del cliente reciben quejas, cada uno las tramita con fines muy distintos. Según su parecer, las normas acusadas pretendieron “establecer un órgano especializado para la composición de controversias entre las instituciones financieras y sus clientes, cuyo propósito fundamental consiste en la obtención rápida de soluciones a las divergencias existentes al margen de la jurisdicción ordinaria y de la misma función que eventualmente podría desarrollar la Superintendencia Bancaria”.

La ciudadana resalta además que tanto las normas acusadas, como su decreto reglamentario (690 de 2003) no sólo aseguran la independencia del defensor del cliente frente a la entidad financiera, a fin de que pueda resolver adecuadamente las controversias planteadas por los usuarios, sino que además establecen un régimen de controles y sanciones, a fin de que cumpla adecuadamente sus atribuciones, por lo que se entiende que esta figura es un mecanismo destinado a “colaborar con la Superintendencia Bancaria en su objetivo de velar por la debida prestación del servicio por parte de las instituciones vigiladas y la protección al consumidor.”

De otro lado, la ciudadana precisa que el cargo sobre violación al derecho de petición carece de fundamento pues las quejas no constituyen propiamente derechos de petición. Ilustra su

posición a través de algunas referencias a decisiones de la Corte Suprema, del Tribunal de Bogotá y del Consejo de Estado que, en su parecer, muestran las diferencias en la esencia y consecuencia jurídica entre los derechos de petición y las quejas, en la medida en que éstas no implican la obligación de una respuesta de la autoridad, en los términos y plazos propios del derecho de petición, sino que dan origen a una investigación administrativa, que tiene su procedimiento especial. Pero además, agrega la interviniente, incluso si se aceptara que la queja es un derecho de petición, no por ello la regulación acusada sería inconstitucional, pues el requisito de procedibilidad que ella prevé no sólo busca que el reclamo del usuario sea resuelto más eficazmente por la propia entidad financiera sino que deja abierta a la persona la posibilidad de que acuda a la superintendencia, una vez surtido el trámite ante el defensor del cliente. Por ello concluye que el mecanismo no sólo no resulta lesivo para el usuario sino que es un instrumento para garantizar una respuesta oportuna a su reclamación

El análisis precedente lleva a la interviniente a concluir que tampoco existe vulneración de la reserva de ley estatutaria pues la norma acusada no tiene la intención de regular elementos esenciales del derecho de petición, sino que simplemente establece un requisito de procedibilidad para desarrollar una cultura de atención y servicio al cliente de las instituciones financieras.

Acto seguido, la ciudadana examina el cargo por vulneración de la reserva bancaria y concluye que éste es infundado, pues el defensor del cliente, a pesar de su independencia, es un funcionario de la entidad vigilada. Además, el decreto 690 de 2003 que reglamenta la figura señala que el defensor del cliente no podrá exigir información que tenga reserva, por lo que es claro que este defensor sólo podrá exigir la información necesaria para resolver las quejas de los usuarios.

Por último, la interviniente considera que no existe vulneración de la igualdad, pues la propia Constitución establece la especialidad de la actividad financiera, al reconocerla, en el artículo 355, como una actividad de interés público, lo cual justifica que esté regida por una normatividad especial.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, en concepto No. 3310 de Agosto 6 de 2003, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

El Ministerio Público comienza por situar los problemas jurídicos planteados por la demanda. En su concepto se ha de establecer si las normas acusadas hacen una indebida desconcentración de una función presidencial en el defensor del cliente, así como si las funciones que dichas normas le asignan al defensor del cliente desconocen la estructura y organización del Estado. De otra parte, considera que es pertinente determinar si los preceptos demandados desconocen el principio de unidad de materia. Continúa formulando la cuestión de si la obligación de acudir previamente ante el defensor del cliente implica un desconocimiento del derecho de petición, del principio de igualdad y de la reserva bancaria.

Acto seguido, la Vista Fiscal analiza la figura del defensor del cliente a través de la legislación nacional y coincide con el Ministerio del Interior y de Justicia, en cuanto a sus objetivos y funciones, así como las características que le son propias. De estas consideraciones colige que el defensor del cliente es una figura eminentemente protectora de los derechos de los usuarios de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria, y siendo esta su naturaleza, mal podría considerarse que posee atribuciones de inspección, vigilancia y control de las cuales trata el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución. Es desde esta perspectiva, un garante al interior de la institución de la cual hace parte de la preservación de los derechos de los usuarios.

El Procurador concluye entonces que las normas acusadas de manera alguna delegan en un particular competencias de la administración pública. Así es como tratándose de una figura ligada a las instituciones vigiladas por la superintendencia bancaria, mal podría sostenerse que estas vulneran el principio de unidad de materia, pues guarda conexidad lógica y temática entre esta regulación y el tema central de la ley 795 de 2003.

Continuando con su análisis, encuentra la Procuraduría que no es exacto afirmar que la norma acusada en comento desconozca la inviolabilidad de los documentos privados y la reserva bancaria, pues el defensor del cliente sólo está facultado para solicitar la información necesaria para resolver las quejas de los usuarios.

El Procurador considera que tampoco se desconoce el principio de igualdad, ni se restringe el derecho de petición, toda vez que las funciones del defensor del cliente fuera de proteger los derechos de los usuarios de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, contribuye a descongestionar la administración de justicia y constituye un gran apoyo para lograr los objetivos de eficiencia y prontitud. En cuanto al requisito de procedibilidad por el cual se precisa la petición previa ante el defensor del cliente, encuentra el la Vista Fiscal, que contrario a lo afirmado por el demandante, este mecanismo no restringe el ejercicio del derecho de petición sino que lo hace más expedito, dada la celeridad que podría tener dicho funcionario para resolver las quejas de los usuarios.

El Ministerio Público argumenta que las normas acusadas no desconocen la reserva de ley estatutaria pues no regulan un derecho fundamental sino que simplemente establecen “un requisito de procedibilidad para acceder a las funciones administrativas o jurisdiccionales que cumple la Superintendencia Bancaria, y ello se puede hacer por ley ordinaria”.

Por último, el Procurador considera que no existe violación a la igualdad, pues incluso si se admitiera que la actividad financiera es un servicio público, no existe realmente un trato distinto frente a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios ya que en ese ámbito, “los usuarios también deben presentar previamente las quejas ante las respectivas empresas, antes de acudir a la Superintendencia de Servicios Públicos”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- En los términos del numeral 4º del artículo 241 de la Carta, esta Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 24 de la Ley 795 de 2003, por cuanto se trata de una demanda contra una Ley de la República.

El primer asunto bajo revisión.

2.- La disposición parcialmente acusada establece que toda entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria (de ahora en adelante EVSB) debe tener un defensor del cliente, quien debe resolver las quejas de los usuarios relativas a la prestación del servicio. El actor considera que los apartes acusados son entonces inconstitucionales pues transfieren al

defensor del cliente, que es un particular, atribuciones que son propias del Presidente de la República y de la Superintendencia Bancaria, como son la inspección y vigilancia de las EVSB. Además, agrega el actor, esas normas también desconocen el derecho de petición, pues establecen que las personas deben acudir inicialmente al defensor del cliente de la respectiva EVSB, antes de poder presentar un reclamo, que es en el fondo un derecho de petición, ante la Superintendencia Bancaria. Según su parecer, esa regulación no sólo debía ser adoptada por ley estatutaria sino que además establece obstáculos injustificados a la presentación de peticiones ante las autoridades.

Por el contrario, para los intervinientes y la Vista Fiscal, los apartes acusados se ajustan a la Carta. Según su parecer, la atribución al defensor del cliente de las EVSB de la facultad de resolver las quejas de los usuarios no implica ninguna delegación de las competencias presidenciales de inspección y vigilancia de dichas entidades, pues se trata de asuntos distintos, pues el defensor no ejerce funciones públicas sino que simplemente resuelve controversias. Pero además, agrega una de las intervinientes, incluso si se admitiera que la función del defensor del cliente es pública y administrativa, no por ello sería inconstitucional, pues se trataría de una descentralización por colaboración que está autorizada por la Carta. Finalmente consideran estos intervinientes que la obligación que imponen esas normas al usuario de acudir primero al defensor del cliente, antes de poder presentar su queja ante la Superintendencia Bancaria, no restringe inconstitucionalmente el derecho de petición, ya que busca una respuesta más ágil a los reclamos de las personas, en la medida en que pretende que éstas sean resueltas directamente a nivel de las propias entidades financieras.

3.- Conforme a lo anterior, el problema constitucional que esta Corte debe estudiar es si los apartes acusados desconocen las competencias propias del Presidente de inspección y vigilancia de las entidades bancarias, al conferir al defensor del cliente de las entidades bancarias la facultad de resolver las quejas de los usuarios sobre las prestación del servicio. Igualmente deberá esta Corporación examinar si esas normas vulneran el derecho de petición al establecer para los usuarios la obligación de acudir primero ante el defensor del cliente antes de poder acudir ante la Superintendencia Bancaria. Para resolver estos interrogantes, la Corte comenzará por recordar brevemente las características de las delegación y desconcentración de las funciones presidenciales de inspección y vigilancia de establecimientos bancarios y de crédito, para luego analizar la naturaleza de la figura del defensor del cliente, y así determinar si ésta desconoce las competencias propias de los

organismos de vigilancia y control, y en especial las atribuciones del Presidente de la República en las labores de inspección, vigilancia y control del sector financiero.

Delegación y desconcentración de funciones de vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria y del Presidente de la República.

4.- La Constitución no sólo autoriza la delegación y desconcentración de las funciones administrativas en general (CP art. 209) sino que específicamente autoriza la delegación de ciertas funciones presidenciales (CP art. 211), como una técnica de manejo administrativo, en virtud “de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”¹.

5.- De otro lado, como esta Corte lo ha señalado en numerosas oportunidades, las funciones de inspección, vigilancia y control que la Carta atribuye al Presidente (CP art. 189 ords 21,22 y 24) pueden ser delegadas en otros entes estatales, definidos por la ley, como las superintendencias, pues es imposible que todas esas atribuciones sean directamente ejercidas por el Presidente. Ha dicho al respecto esta Corte:

“Que las funciones de inspección y vigilancia asignadas al Presidente de la República se ejecuten por medio de organismos de carácter administrativo como las superintendencias, no infringe el ordenamiento superior pues, como ya lo ha expresado la Corte, es imposible que dicho funcionario pueda realizar directa y personalmente todas y cada una de las funciones que el constituyente le ha encomendado, de manera que bien puede la ley delegar algunas de sus atribuciones en otras entidades administrativas, siempre y cuando no se trate de funciones que, según la Constitución, no puedan ser objeto de delegación.”²

6.- Finalmente, la Carta también prevé formas de descentralización por colaboración pues los particulares pueden, dentro de ciertas condiciones, cumplir funciones administrativas (CP art. 210). Sin embargo, como esta Corte lo ha indicado, no sólo no toda función administrativa puede ser delegada a particulares sino que además la ley debe precisar con claridad el régimen de esos particulares que están investidos de esas funciones³. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“Resulta claro que la atribución de funciones administrativas a particulares debe hacerse

delimitando expresamente la función atribuida, acudiendo para ello a criterios materiales, espaciales, temporales, circunstanciales, procedimentales o cualesquiera otros que resulten útiles para precisar el campo de acción de los particulares, en forma tal que la atribución no llegue a devenir en una invasión o usurpación de funciones no concedidas, a un vaciamiento del contenido de la competencia de la autoridad atribuyente o a la privatización indirecta del patrimonio público. Por ello resulta particularmente importante que las funciones que se encomendarán a los particulares sean específicamente determinadas⁴.”

7.- Conforme a lo anterior, la ley puede atribuir a una entidad, como la Superintendencia Bancaria, el desarrollo, en delegación del Presidente, de funciones de inspección, vigilancia y control de ciertas entidades. Igualmente, es posible que, dentro de ciertos límites, la ley atribuya a los particulares el ejercicio de funciones administrativas. La pregunta que surge, a partir de los cargos formulados por el actor, es si la ley puede delegar en un particular el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público (CP art. 189 ord 24).

Y la respuesta es negativa pues esta Corte ha señalado que uno de los límites para la atribución de funciones administrativas a los particulares es la “imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”⁵. Ahora bien, si la Constitución atribuye al Presidente el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de ciertas actividades es por cuanto considera que las actividades, a pesar de que pueden ser desarrolladas por particulares, deben estar sometidas, por su trascendencia, a una vigilancia estatal, desarrollada por el propio Gobierno. En esas circunstancias, si se permitiera que esa función presidencial de inspección, vigilancia y control fuera atribuida a un particular, entonces la competencia presidencial quedaría vaciada de contenido, puesto que las actividades de los particulares estarían sometidas al control, inspección y vigilancia de otro particular, cuando la Carta atribuyó esas funciones a la máxima autoridad administrativa. Esto significa entonces que esas funciones de inspección, vigilancia y control son estatales, y no pueden ser delegadas en un particular.

Las disposiciones que regulan la figura del defensor del cliente

9.- Los intervinientes y la Vista Fiscal argumentan que no existe ninguna delegación ni desconcentración indebida de las funciones de vigilancia y control sobre la entidades

financieras en un particular, por la sencilla razón de que las labores del defensor del cliente y de la superintendencia son distintas; así, mientras el defensor, al tramitar una queja, únicamente media en el conflicto, la Superintendencia Bancaria tiene otro propósito, como es establecer eventualmente responsabilidades. Un examen atento de los ordinales 4.2, 4.3 y 4.4. del artículo 98 del EOSF, que contienen la regulación de la figura del defensor del cliente, muestra que le asiste razón a estas intervenciones.

10.- Las disposiciones que configuran la institución del defensor del cliente de las EVSB dejan en claro que el defensor es en todos sus cometidos y funciones un particular, y aunque la ley lo define como un ente independiente de los organismos de administración de las entidades vigiladas, es nombrado y financiado por ellas. Así lo dice claramente el inciso final del numeral 4.2, que establece que corresponde “a la asamblea general de socios o de asociados de las instituciones vigiladas la designación del defensor del cliente. En la misma sesión en que sea designado deberá incluirse la información relativa a las apropiaciones previstas para el suministro de recursos humanos y técnicos destinados al desempeño de las funciones a él asignadas”. Igualmente, la facultad esencial del defensor del cliente (resolver quejas individuales) es, para todos los efectos, distinta a la de inspección y vigilancia, pues no tiene la competencia expresa para imponer sanciones ni para declarar responsabilidad administrativa. Por el contrario, su función se restringe a la de ser el vocero de los usuarios ante las entidades vigiladas y a la de conocer y resolver las quejas relacionadas con la prestación de los servicios.

Esto indica que el defensor del cliente es una instancia mediadora al interior de las entidades financieras, que busca promover la solución ágil de las quejas presentadas por los usuarios ante la entidad, servir de instancia de autocomposición de conflictos y procurar que ciertos asuntos sean tratados por la entidad y el cliente, aunque ello no elimine la competencia de la Superintendencia Bancaria. En este orden de ideas, el diseño legislativo de la figura del defensor del cliente no suscita particulares problemas constitucionales. Con todo, para la Corte es necesario desarrollar consideraciones especiales sobre la naturaleza del defensor del cliente, teniendo en cuenta los asuntos planteados en la demanda: en primer lugar, el alcance de la competencia del defensor; en segundo lugar, la no atribución de funciones públicas o administrativas y, en tercer lugar, la no vinculatoriedad de las decisiones del defensor para la entidad vigilada.

Alcance de la figura del defensor del cliente

11.- Teniendo en cuenta las normas que regulan lo concerniente al defensor del cliente, la Corte reitera lo siguiente: i) no es posible trasladar las funciones administrativas de control y vigilancia de las entidades financieras propias del Presidente de la República, en un particular; ii) tampoco es viable jurídicamente reconocer que el defensor del cliente, como un ente particular, tiene facultades imperativas sobre las entidades vigiladas por la Superbancaria; finalmente, iii) tampoco es admisible, desde el punto de vista constitucional, aceptar que la competencia para resolver quejas sea una competencia paralela o una prolongación de las funciones de la Superbancaria. Ello es consecuencia necesaria del carácter que la ley le ha dado a la figura del defensor del cliente de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Una lectura de las normas referidas a esta materia demuestra lo afirmado.

12.- En primer lugar, el defensor del cliente, no desempeña ni puede desempeñar funciones administrativas. En este sentido, tanto la atribución de competencias como el ejercicio de las mismas, debe entenderse en el marco de la naturaleza propia del defensor del cliente; esto es, como labores características de un ente de carácter particular el cual no cumple ninguna función pública y que por tanto, no adelanta funciones de control o de vigilancia de las entidades privadas o públicas en las que desarrolla su gestión. Esta interpretación se sigue de las disposiciones de la ley, en tanto ella define el origen, financiación y funciones del defensor del cliente. Así, el artículo 24 de la ley demandada establece que el defensor del cliente es un vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, que actúa con independencia frente a los organismos de administración de las entidades vigiladas por la Superintendencia y que es designado por la asamblea general de socios o de asociados de cada institución vigilada. Anota este mismo artículo que sus funciones son claras y taxativas, pues establece que “no podrá desempeñar [...] función distinta a la aquí prevista”. Incluso, la ley establece sanciones para el defensor del cliente, pues determina que éste podrá ser sancionado por el incumplimiento de las obligaciones que le son propias, lo cual obviamente incluye tanto insuficiencias, como excesos en su actuación.

De ahí se concluye que el propósito del legislador es que dicho defensor sea un particular elegido, nombrado y financiado por las mismas entidades vigiladas. Luego, no es posible admitir que a partir de una dudosa interpretación extensiva de sus competencias, se pueda

calificar como un particular con funciones públicas, como un particular que desarrolla funciones típicamente administrativas o como un particular que desarrolla una competencia paralela a la de la Superintendencia Bancaria, como entidad encargada de llevar a cabo las labores de control, inspección y vigilancia.

13.- En segundo lugar, la competencia del defensor del cliente, como la propia ley lo determina, se restringe a dos facultades: “ser vocero de los clientes o usuarios ante la respectiva institución, así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios”⁶. Lo que implica esta norma es que el ejercicio de sus funciones debe mantenerse dentro de la finalidad que inspira la figura, es decir, la de servir de puente institucional entre los usuarios de los servicios de las entidades vigiladas y los representantes de las mismas. En este sentido, su competencia de vocería y de trámite de quejas se restringe a las situaciones exclusivamente relacionadas con la prestación de los servicios de cada entidad, lo que a su vez implica que el defensor del cliente no pueda abrogarse o no le puedan ser conferidas funciones relacionadas con el control de la gestión interna de la entidad o de control disciplinario personal o institucional de la entidad vigilada.

Además de lo anterior, es claro que el defensor del cliente tiene una carga de diligencia en cuanto al examen de la queja. Así, antes de dar trámite a cualquier queja que sea presentada por un usuario, en relación con la prestación del servicio (ámbito propio del defensor), deberá examinar la seriedad de la misma antes de emprender cualquier diligencia, pues ello genera no sólo eficacia en su labor, sino que lo habilita en cuanto a la competencia que le corresponde. Esta carga de diligencia surge, porque el defensor del cliente no debe ocuparse de asuntos que no constituyan una queja real dentro de un marco mínimo de razonabilidad o que no se encuadran dentro de su estricto marco de funciones.

14.- En tercer lugar, es insostenible la interpretación que pretende que el defensor está facultado para dictar órdenes a las entidades vigiladas. Para la Corte, de las disposiciones ahora demandadas no puede seguirse que el defensor tenga facultades imperativas o coercitivas, ni muchos menos que pueda decretar responsabilidad ante el eventual incumplimiento de las obligaciones de la entidad frente al defensor.

La resolución de las quejas de que se ocupa el defensor del cliente se encuentra en el marco de las funciones de mediación, tal como quedó plasmado en la norma. De esta manera,

según la interpretación de las disposiciones legales objeto de control, el pronunciamiento del defensor del cliente no resulta obligatorio o vinculante para la entidad vigilada y mucho menos para la Superintendencia. En efecto, la función de defensa de los intereses de los usuarios se concreta en la de servir de mediador entre usuarios y entidades. En este sentido, la creación de la figura del defensor del cliente constituye desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, en tanto abre nuevas oportunidades institucionales para la búsqueda, proposición y obtención de solución a los conflictos que se presenten con ocasión de la prestación de los servicios por parte de las entidades vigiladas.

Como se dijo, la actuación del defensor no es vinculante para las entidades vigiladas y mucho menos perentoria para las entidades administrativas del Estado que desarrollan, estas sí, funciones de control, inspección y vigilancia. Por tanto, las decisiones del defensor del cliente únicamente son elementos de juicio para las entidades y para la Superintendencia, razón por la cual esta última no podrá suprimir las etapas propias de cada una de las actuaciones administrativas que deben desplegarse frente a una queja.

15.- Nótese que los alcances de la figura del Defensor del Cliente son evidentes desde la discusión legislativa. Así, según obra en las Gacetas 171 y 464 de 2002, la intención del legislador al introducir la figura fue formalizarla a través del reconocimiento legal, para que fuese una instancia de mediación efectiva e independiente de solución de las quejas presentadas por clientes y usuarios de las mismas. Todo ello en concordancia con la debida prestación del servicio y la protección al consumidor. En la Gaceta 464 se establece entonces que el pronunciamiento del defensor del cliente es condición de procedibilidad para el conocimiento de quejas de entidades vigiladas por parte de la Superintendencia Bancaria. Posteriormente, como consta en la Gaceta 569 de 2002, se agrega que cuando el pronunciamiento que emita el defensor sea íntegramente favorable a las pretensiones del cliente o usuario de la institución vigilada, tendrá carácter vinculante y hará tránsito a cosa juzgada. Sin embargo, posteriormente, esta última previsión desaparece, lo cual muestra que el Congreso no tuvo la intención de atribuir fuerza coercitiva a las soluciones propuestas por el defensor del cliente a los conflictos suscitados por la prestación del servicio. En efecto, si hubiera sido la intención del legislador determinar que el defensor del cliente decidiera definitivamente, así habría quedado en el texto final de la ley, pero diversas razones lo llevaron a suprimir tal norma y dejar el texto que ahora conocemos, que obviamente desechó tal posibilidad.

La actuación del defensor del cliente, no implica que la Superintendencia pueda pretermitir etapas administrativas o abreviar las actuaciones ordenadas por la ley dentro de los procedimientos adelantados frente a una queja, pues ello sería violatorio del debido proceso. En efecto, los pronunciamientos del defensor del cliente no constituyen órdenes ni criterios decisorios para la Superintendencia; además, cualquier alteración del procedimiento estaría en contra del principio de legalidad que determina la actuación de la Superintendencia.

16. Vale la pena reiterar que las funciones de la Superintendencia no dependen de la actuación del cliente o de la comparecencia o no del usuario ante el defensor de cada entidad. No importa entonces que el usuario acuda al defensor o a la Superintendencia, de igual manera la Superintendencia está obligada a tramitar la queja del usuario con el mismo rigor y las mismas etapas procesales, y está dentro de sus potestades considerar las sugerencias del defensor del cliente como a bien tenga. Obviamente, ello implica que la Superintendencia no puede eludir su competencia, enviando las quejas que recibe al defensor de cada entidad vigilada, pues evidentemente se trata del cumplimiento de funciones y finalidades distintas.

Si la Superintendencia subordina su competencia a una actuación previa del defensor del cliente, estaría violando la Constitución y la ley. No obstante, la Superintendencia puede enviar una queja al defensor del cliente para que éste se pronuncie, cuando considere que el asunto planteado no está dentro de su ámbito de competencia por no tener trascendencia administrativa alguna. Es decir, cuando opine que se trata de un asunto que perfectamente puede ser resuelto por la entidad vigilada con la mediación del defensor del cliente. Caso en el cual, el tema no debe volver a la Superintendencia por tratarse de asuntos eminentemente internos.

17. De otro lado, como se dijo, es obvio que el Defensor del Cliente sólo puede actuar sobre aspectos que guarden relación directa con la prestación del servicio en la entidad. Por ello le está vedado invadir el campo de acción de la Superintendencia, y de los diferentes órganos de control o de la justicia.

Sobre el deber de las entidades de otorgar la información necesaria para que el defensor se pronuncie sobre las quejas, debe aclarar la Corte que estos datos deben estar íntimamente ligados con el ejercicio de sus competencias. Es decir, asuntos estrictamente relacionados

con quejas relativas a la prestación del servicio.

18. Como conclusión obligada de lo establecido previamente, el Defensor del Cliente no puede ser visto como coadministrador ni como coejecutor del gasto en las entidades vigiladas. Si el defensor debe limitar su actuación a las facultades que le ha otorgado la ley, mal podría interferir en el curso normal de una entidad vigilada a través de determinaciones de carácter administrativo o presupuestal que no son de su competencia. El defensor no puede entonces establecer directrices en ese aspecto pues estaría invadiendo un campo que le está vedado.

Además, el defensor del cliente debe actuar con la razonabilidad pertinente para cada caso. Tratándose de entidades oficiales intervenidas, es obvio que todo lo que ocurra en ellas se mueve dentro de un marco sujeto a la legalidad, delimitado por procedimientos y términos específicos y por tanto las solicitudes y actuaciones del defensor deberán acoplarse a esta situación. Así, el defensor no puede desconocer los términos y procedimientos establecidos por la ley para la administración, pues tales mandatos son perentorios y la buena marcha de la entidad o sus políticas no pueden verse modificadas por el defensor, ya que no se trata de un coadministrador.

ii) Por lo anterior, sus funciones están restringidas a la vocería de los intereses de los usuarios de los servicios y a la resolución de quejas en interés particular a través de la mediación entre los usuarios y los representantes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Las funciones del defensor del cliente no pueden entonces ser asimiladas o tenidas como funciones propias de control, inspección y vigilancia, o de control de gestión interna, disciplinario personal o institucional, o de cualquier otro tipo de control semejante pues la ley no le ha otorgado tales competencias.

iii) De otro lado, la expresión “resolver las quejas” se refiere a la capacidad del defensor de hacer recomendaciones, sugerencias o expresar su punto de vista sobre la prestación del servicio. Por lo tanto, tales pronunciamientos carecen en absoluto de fuerza vinculante tanto para la entidad vigilada, como para el ente de control. Ello explica que la Superintendencia Bancaria y la entidad vigilada no estén sometidas a las recomendaciones del Defensor y, en consecuencia, están en total libertad para decidir si aceptan o no sus sugerencias.

iv) Como consecuencia lógica de esto, por tratarse de funciones, ámbitos de acción y

competencias diferentes, la actuación del defensor del cliente no autoriza a la Superintendencia a pretermir las etapas propias del procedimiento administrativo ante la presentación de una queja. Así, el principio de legalidad que rige las actuaciones de la administración no sufre mengua o transformación alguna por la creación del defensor del cliente.

v) Obviamente su ámbito de actuación se limita a los aspectos relacionados con la prestación del servicio en las entidades vigiladas, sin que pueda invadir órbitas que corresponden a la Superintendencia, a los entes de control o a la justicia. Por tal razón las informaciones que solicite el defensor del cliente sólo pueden estar relacionadas con el ejercicio estricto de su ámbito de actuación, es decir, referidas a quejas por la prestación del servicio y no a otros asuntos.

vi) Finalmente, para la Corte es claro que el defensor del cliente no es coadministrador de la entidad ni coejecutor del gasto. Tampoco cuenta con facultades de nominación, nombramiento o contratación. En consecuencia, el defensor del cliente no puede reemplazar a la entidad vigilada, en la toma de decisiones que son del exclusivo ámbito de competencia de ésta.

20.- Conforme a todo lo anterior, la Corte declarará la constitucionalidad de los apartes acusados del numeral 4.2. y 4.4. del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal y como fueron modificados por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003.

Inexequibilidad del requisito de procedibilidad consagrado en el numeral 4.3 del artículo 24 de la ley acusada.

21.- El aparte demandado establece que antes de someter una queja individual relacionada con la prestación del servicio por parte de EVSB, el usuario deberá presentar su reclamación al defensor del cliente. Para el demandante, tal exigencia vulnera el derecho de petición al establecer un requisito de procedibilidad. Para los intervinientes, el mecanismo del defensor del cliente y su obligatoriedad como trámite previo a la interposición de quejas ante la Superintendencia cumple con la exigencia de celeridad para ambas partes de la relación contractual, por tanto la figura se ajusta a la Carta. Idéntico criterio sostiene el despacho del Procurador, pues considera que no se restringe el derecho de petición, toda vez que las funciones del defensor del cliente protegen los derechos de los usuarios de las EVSB,

contribuyen a descongestionar la administración de justicia y constituyen un gran apoyo para lograr los objetivos de eficiencia y prontitud. En cuanto al requisito de procedibilidad, encuentra la Vista Fiscal, que este mecanismo no restringe el ejercicio del derecho de petición sino que lo hace más expedito, dada la celeridad del defensor del cliente para resolver las quejas de los usuarios.

De conformidad con lo planteado previamente, corresponde a esta Corte determinar si el establecimiento de este requisito de procedibilidad, consistente en presentar las quejas al defensor del cliente antes de acudir a la Superintendencia Bancaria, vulnera algún derecho constitucional por tratarse de una medida desproporcionada. Para estudiar el asunto la Corte precisará inicialmente el enlace entre este requisito de procedibilidad con toda la argumentación desplegada hasta el momento acerca de la naturaleza y funciones del defensor del cliente, para luego analizar la proporcionalidad de la medida.

22.- De acuerdo con lo expuesto en los puntos anteriores, es claro que el defensor del cliente no cumple funciones administrativas ni es una prolongación de la Superintendencia Bancaria. Admitido esto, no encuentra la Corte razón alguna para aceptar que la actuación del defensor del cliente subordine la competencia que le corresponde a la Superintendencia y en la práctica paralice su desempeño frente a las quejas ciudadanas. Ello no sólo sería inaceptable desde el punto de vista del funcionamiento de la administración, sino que además restringiría los derechos ciudadanos, tal como afirma el demandante. Así, un usuario no podría acudir a la Superintendencia Bancaria sin haber agotado la instancia del defensor del cliente de la entidad. Esto constituye un obstáculo que la legislación impone a los ciudadanos para que puedan presentar este tipo de peticiones y además para que puedan acceder a las funciones administrativas o de impartir justicia que le corresponde ejercer a la Superintendencia frente a las entidades vigiladas. Por tanto, la Superintendencia no podría asumir el conocimiento de una queja hasta que el ciudadano no acuda al defensor del cliente y, a su vez, el ciudadano no podría acudir a la Superintendencia para manifestar su reclamo sin haber comparecido ante el defensor.

Ello no sólo es un obstáculo para la Superintendencia sino que también es un límite para que los ciudadanos accedan a la administración. Así, este requisito no sólo afecta los derechos de cada ciudadano en particular, sino que es lesivo del interés general (art. 1 y 2 C.P.), pues este tipo de funciones evidentemente repercuten en la eficiencia de las entidades vigiladas y

la calidad de los servicios prestados por las mismas. Esto claramente afecta el derecho de petición. Teniendo en cuenta que la Constitución garantiza el derecho de todo ciudadano a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés particular o general (art. 23) mal podría la ley establecer limitaciones excesivas a este derecho. Con todo, no se trata de un derecho absoluto⁷, pues su ejercicio debe contribuir a la prevalencia de interés general y además exige una carga ética de todo ciudadano al imponer el respeto a los derechos ajenos y la prohibición en el abuso de los propios (art. 95 num. 1 y 5 Constitucional). En este punto, cuando el ejercicio de este derecho involucra una solicitud irrazonable que involucra recursos públicos, la Corte⁸ ha definido que el derecho a acciones estatales de ese tipo se debe configurar dentro de unas condiciones materiales definidas previamente por el legislador, ya que la actividad estatal se sustenta en los principios de eficiencia, moralidad, economía, celeridad y equidad. (art. 209 C.P.).

Así, el derecho de petición no es absoluto, pues está sujeto a la razonabilidad de las peticiones, a los límites propios de los deberes ciudadanos, a la prohibición de abuso del derecho, y a la reserva de ciertos datos. Los anteriores rasgos delimitan el ejercicio del derecho de petición, pues se trata del cuidado, preservación y buena administración de los recursos públicos, así como del resultado obvio de los deberes ciudadanos y la protección de otros valores constitucionales tales como la seguridad nacional. Pero como lo ha anotado esta Corte⁹, el derecho de petición no tiene dentro de su naturaleza la característica de ser subsidiario. Este implica que el ciudadano debe poder confiar en la posibilidad cierta y concreta de que cuando acude a los organismos y servidores públicos en el campo de sus correspondientes competencias, en demanda de su actividad para que lo protejan de los abusos o excesos de las organizaciones particulares sujetas a la intervención, inspección, vigilancia y control estatales, se produzca efectivamente la actuación oficial que de la autoridad se espera¹⁰.

23.- En este caso, encuentra la Corte que el requisito de procedibilidad contenido en la expresión “Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer” desconoce la naturaleza del derecho de petición mediante el cual se interponen las quejas ante la superintendencia bancaria¹¹ y lo coarta de manera desproporcionada. No se trata entonces de un límite que pretenda preservar los recursos estatales; sólo intenta alejar a la ciudadanía de la posibilidad

de que la entidad competente para conocer de estos hechos, en virtud de la potestad de inspección y vigilancia que por ley le corresponde, pueda ocuparse de estos asuntos. Convierte entonces el derecho de petición en una figura sometida a una condición gravosa para el ciudadano. Así, no tiene nada que ver con la protección de intereses valiosos para el Estado y, por el contrario, puede desestimular el importante aporte de la ciudadanía en lo que se refiere a la entrega de información pertinente para que la Superintendencia Bancaria, en ejercicio de su función de inspección y vigilancia, pueda conocer hechos relevantes y adoptar las medidas que considere pertinentes dentro del marco jurídico correspondiente. Esta afectación desproporcionada de un derecho fundamental, se presenta, entre otras razones, porque el defensor del cliente y la Superintendencia tienen ámbitos de competencia totalmente diversos y separados, tal como quedó explicado.

24.- En resumen, la Constitución establece el derecho de todas las personas no sólo a presentar peticiones a las autoridades y obtener una pronta respuesta sino que además faculta a los particulares a acceder a la administración de justicia y a los organismos de vigilancia y control para que estos resuelvan, dentro de límites razonables, sus reclamos y solicitudes (CP arts 23, 209 y 229). Ahora bien, no sólo la Superintendencia Bancaria ejerce, a nombre del Presidente, funciones de inspección y vigilancia sobre las personas que realizan la actividad financiera y aseguradora (CP art. 189 ord 24 y art. 325 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de ahora en adelante EOSF) sino que incluso la ley le ha atribuido a esa entidad ciertas funciones judiciales (Ley 446 de 1998)¹². Y, como bien lo señala el actor, dentro del ejercicio de esas funciones de control y vigilancia, el artículo 326 del EOSF le atribuye a esa superintendencia, en desarrollo de las funciones de control y vigilancia, la facultad de “dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas, por parte de quienes acrediten un interés jurídico, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes. Cuando se trate de asuntos contenciosos, dará traslado de las mismas a las autoridades competentes, si a ello hubiere lugar.” Para cumplir esa atribución, la Superintendencia Bancaria cuenta con una dependencia específica, la “Subdirección de Resolución de Conflictos, Quejas y de Atención al Usuario”, la cual debe “dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten contra las instituciones vigiladas por parte de quienes acrediten un interés jurídico, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes” (Art 320-c del EOSF).

Existe entonces toda una normatividad e infraestructura dirigidas al cumplimiento de la función de la Superintendencia. Razón que muestra la importancia del asunto y la imposibilidad de limitar los derechos ciudadanos pues se trata de una medida desproporcionada. No resultan pues aplicables los argumentos dados en la sentencia C-1195 de 2001, en la cual la Corte declaró la exequibilidad de la conciliación como requisito de procedibilidad para acceder a algunas jurisdicciones. En aquella ocasión la Corte consideró que no debía aplicar un juicio estricto de razonabilidad debido a que la Constitución otorga la posibilidad de atribuir excepcionalmente funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y determinar la forma en que los particulares administrarán justicia en la condición de árbitros y conciliadores (artículo 116). A diferencia de ese caso, en esta ocasión la Constitución prohíbe expresamente que las facultades de inspección y vigilancia en cabeza del presidente sean atribuidas a particulares. Como ya quedó claro que el defensor del cliente no es una prolongación de la Superintendencia Bancaria, ni cumple funciones administrativas, no hay motivo alguno para que los ciudadanos deban comparecer, pues no existe nexo entre la función que el defensor desempeña como mediador en algunos conflictos, y la función de inspección y vigilancia que le corresponde a la Superintendencia.

25.- Así, no existe razón lógica para que este requisito se mantenga, pues las finalidades que perseguiría al descongestionar la Superintendencia y promover la resolución pacífica de los conflictos derivados de quejas por el servicio de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, no son suficientes para limitar el ejercicio del derecho de petición de los particulares ante dicha superintendencia. De otro lado, la Superintendencia no podrá ver reducido su trabajo por la acción del defensor del cliente, ya que la resolución de las quejas que éste conoce no implica que la entidad de vigilancia no deba actuar como la autoridad llamada a hacerlo por ministerio de la Constitución y la ley. Este requisito no sólo afecta el derecho ciudadano petición, al interponer un obstáculo entre la autoridad -que es la única a quien la Constitución permite ocuparse de estos asuntos- y la ciudadanía, sino que los fines que persigue, que en principio parecen legítimos -promover la amigable composición de los conflictos y descongestionar a la Superintendencia de algunas quejas- no se verían cumplidos a través de este mecanismo debido a la naturaleza de la figura del defensor del cliente, que fue explicada previamente. Por tanto el medio no es adecuado para lograr estos fines, debido a que a través de una instancia privada, a la cual la Constitución le prohíbe ocuparse de asuntos propios de la inspección y vigilancia, no es posible generar descongestión debido a que no existe relación ni injerencia alguna entre la figura del

defensor del cliente y la Superintendencia Bancaria. Por tanto el medio no es el adecuado y por supuesto no conduce a los resultados esperados. Por las razones anteriores, la Corte declarará inexecutable el aparte que establece que “Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer,”. Así se mantiene la norma según la cual el cliente o usuario puede presentar su reclamación al defensor, pero no subsiste el requisito de procedibilidad que esta Corte ha encontrado inexecutable. Así, el ciudadano puede acudir paralelamente a las dos instancias u optar por comparecer inicialmente ante el defensor del cliente. Esto asegura que las quejas individuales lleguen a la Superintendencia sin obstáculo alguno. Tal previsión es similar a lo establecido por la norma para las quejas en interés general colectivo, pues la presentación de la queja ante el defensor del cliente “se entiende sin perjuicio de las acciones judiciales que pueden presentar tanto clientes y usuarios como las mismas instituciones vigiladas a efectos de resolver sus controversias contractuales y de aquellas quejas que en interés general colectivo se presenten ante la Superintendencia Bancaria.”

De esta forma se asegura la posibilidad ciudadana de acudir a la autoridad competente y se promueve la labor del defensor del cliente como ente que sugiere soluciones frente a las quejas de los usuarios de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES las expresiones acusadas “así como conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de los servicios” y “o por no proveer la información que necesite en ejercicio de sus funciones” contenidas, respectivamente, en los ordinales 4.2. y 4.4 del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal y como fue modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del ordinal 4.3. del artículo 98 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, tal y como fue modificado por el artículo 24 de la Ley 795

de 2003, salvo la expresión “Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de las quejas individuales relacionadas con la prestación de servicios por parte de las instituciones vigiladas que en virtud de sus competencias pueda conocer,” que se declara INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000. Sobre la delegación, ver también, entre otras, las sentencias C-272 de 1998, C-496 de 1998, C-566 de 2000, C-921 de 2001 y C-372 de 2002.

2 Sentencia C-921 de 2001, MP Jaime Araujo Rentería. Fundamento 3. En el mismo sentido, ver sentencia C-233 de 1997, C-496 de 1998, C-561 de 1999 y C-199 de 2001..

3 Ver sentencia C-866 de 1999, Fundamentos 7.1. y ss.

4 Sentencia C-866 de 1999, Fundamentos 7.5.

5 Sentencia C-866 de 1999.

6 Ver artículo 24 numeral 4.2. Ley 795 de 2003.

7 Ver la sentencia C-099 de 2001.

8 Ver las sentencias C-621 de 1997, T- 522 de 1.994, T-424 de 1.998, C-555 de 1.993 y C-023 de 1.998

10 Ver la sentencia T-074 de 2001, este caso se refería expresamente a la Superintendencia Bancaria.

11 Según datos otorgados por la Superintendencia Bancaria, en el año 2002 esta entidad recibió 26260 quejas o reclamaciones, lo que permite ver que se trata de un derecho muy utilizado por la ciudadanía, ver fls. 64 y ss del expediente.

12 Sobre la posibilidad de desconcentrar esas funciones en las superintendencias, ver, entre otras, las sentencias C-397 de 1995, C-233 de 1997 y C-496 de 1998.